

CAPÍTULO 3 HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOLIVIA

Julio Prudencio Böhr

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es una propuesta para la configuración de una Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bolivia, que a su vez esté orientada a conocer e investigar los avances logrados por el país en el cumplimiento de las Metas de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y de la Cumbre del Milenio en relación con la Seguridad Alimentaria.

Durante diciembre de 2004 se preparó el trabajo que se presenta a continuación, basado principalmente en la Propuesta de Directrices de la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bolivia, del Proyecto Regional TCP/RLA/2909 de la FAO que el autor elaboró y en el que participó a mediados de 2004, complementado con otras entrevistas, análisis e información más actualizada.

La mayor dificultad para la elaboración del documento fue la carencia de información coherente, sistematizada y actualizada en los temas. Esto obstaculizó la comparación y medición exacta de los avances logrados en la materia de la alimentación, desde la firma de ese convenio en 1996.

El primer capítulo hace referencia al problema de la seguridad alimentaria en el país, considerando aspectos de la población en términos de ingresos económicos, consumo y nutrición; disponibilidad de alimentos, niveles de pobreza, acceso a servicios, poblaciones vulnerables y otros.

El segundo capítulo es un análisis de diferentes iniciativas desarrolladas en los últimos años en la temática, tanto desde la perspectiva de las instituciones públicas y privadas como también desde la de las políticas, disposiciones y reglamentos.

El tercer capítulo constituye un análisis de las causas y factores que perpetúan el problema de la inseguridad alimentaria nacional.

En el cuarto capítulo se plantea la propuesta para la elaboración de una Estrategia de Seguridad Alimentaria para Bolivia, enfatizando aspectos relacionados con los objetivos, metas y resultados esperados según los diferentes componentes de la Estrategia.

La última sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

2.1. Principales características del país

2.1.1. Aspectos poblacionales y de pobreza

Con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2001, se ha estimado una población que alcanza a 8.280.184 habitantes (1.86 millones más respecto al Censo de 1992), de los cuales 4.106.984 son varones y 4.173.200 mujeres, correspondiendo el 62% al sector

urbano, tendencia diferente a la del CNPV de 1992, ya que el 57.5% residía en áreas consideradas como urbanas.

Al comparar los datos de la distribución de la población de 1992 y la del 2001, se observa que los departamentos de Santa Cruz y, en menor proporción, Cochabamba, Tarija y Beni, aumentan su participación en la distribución de la población total, en tanto que Potosí, y en menor proporción La Paz, Oruro y Chuquisaca, disminuyen porcentualmente.

Respecto de la estructura de la población, la composición por grupos de edad y sexo también tiende a modificarse. Las pirámides de población muestran que desde 1990 al 2000, y en los próximos 25 años, habrá una gran reducción de los grupos etáreos más jóvenes (0-19 años), como consecuencia de la disminución de la tasa de natalidad.

Según proyecciones poblacionales, durante los próximos 25 años, los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba seguirán concentrando la mayor población (71% de la población estimada para el año 2025), con tendencia al mayor crecimiento urbano (y, consecuentemente, despoblamiento rural), lo que proporcionalmente supondrá mayor demanda de servicios básicos, alimentos, empleo e ingresos económicos.

Este crecimiento migracional, sumado al crecimiento vegetativo de la población en ciudades, viene generando una creciente demanda de viviendas urbanas que, al no ser satisfecha, determina que el déficit cuantitativo se concentre fundamentalmente en las áreas urbanas mayores. Según el Censo del 2001, el déficit cuantitativo acumulado es de aproximadamente 194.000 viviendas.

En términos de los servicios básicos, según el Censo del año 2001, el 83% de la población urbana dispone de agua por cañería para saneamiento básico. Sin embargo, el 70,3% de la población rural se provee de agua de ríos y pozos. Asimismo, la cantidad de personas que no dispone de conexión de agua potable en sus domicilios aumentó en más de un millón en los últimos años: el 98.4% de los hogares del sector rural no tiene alcantarillado, al igual que el 52% del sector urbano.

También hay que considerar la incidencia de la pobreza. En 1997, ésta alcanzaba al 63.2% de la población total y en 1999 al 62,7%, por lo que se concluye un incremento de la pobreza principalmente en las 10 ciudades más importantes de Bolivia. La línea de pobreza establecida por UDAPE para el área urbana era de 261,9 Bs./persona/mes en 1999¹⁸. Esto significa que la brecha de pobreza o distancia del ingreso de la población pobre con la línea de pobreza estimada para 1999 es de 31%. Es decir, el ingreso promedio de los pobres es inferior en un tercio al costo promedio de la canasta de consumo familiar estimada como necesaria.

En zonas rurales la tendencia del advenimiento de pobreza también ha sido ascendente, pues en 1997 afectaba al 77,3% de la población rural y en 1999, al 81,7%. La línea de pobreza estimada para el área rural en 1999 era de Bs. 232.8, pero la brecha de pobreza alcanzaba al 49%, lo que significaba que el ingreso económico (promedio) de la población rural pobre apenas podía cubrir el 51% del costo de la canasta básica alimentaria familiar (Prudencio J. 2002).

Diversos estudios realizados por instituciones de desarrollo muestran que la situación según localidades y sectores rurales es más álgida que las cifras generales mostradas anteriormente.

¹⁸Lamentablemente no existen datos más actualizados al respecto.

Según el PASAP (2003), en el año 2003, en la localidad de Tomave (Potosí) el 79% de la población tenía ingresos de entre 50 y 172 Bs al mes; en la localidad de Cantuyo el 63% de la población tenía ingresos parecidos; en Ckellu Cocha, el 66%, en Pampa Grande, el 59%, y en Llanta Chimpa, el 81%. Sólo el 4% en promedio de la población total de esas localidades tenía ingresos entre 346 y 519 Bs/mes/persona, es decir, entre US\$ 49 y 74 \$US/mes, lo cual es completamente insuficiente para sobrevivir y cubrir una adecuada alimentación.

En contraposición con ese nivel de ingresos, hay un sector de la población, como los ejecutivos de los “Programas de Lucha contra la Pobreza” del PLANE III - Plan Nacional de Empleo - y PROPIAS, que dependen del Directorio Único de Fondos-DUF, y que ganan sueldos de US\$ 7.000 mensuales¹⁹. Esta cifra equivale a casi 120 sueldos de cada trabajador u obrero que es contratado sólo por 3 meses sin derecho a una recontractación inmediata (CARITAS, 2004).

Finalmente, estudios recientes han identificado, a través de un mapa de vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria, a los municipios y a las organizaciones comunitarias con mayor probabilidad de sufrir hambre. Dicha proyección señala que el 52.86% de las comunidades bolivianas se encuentra en los grupos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria²⁰. Asimismo, el 16% de la población total de Bolivia se concentra en 7.718 comunidades más vulnerables, y el 78% de esa población es extremadamente pobre. En los departamentos de Chuquisaca y Potosí, 8 de cada 10 comunidades son altamente vulnerables, mientras que el 50% de las comunidades de Oruro, Cochabamba y La Paz se ubican entre las comunidades de vulnerabilidad más alta (FAO/MACIA, 2003).

Todo lo anterior se manifiesta a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Según el PNUD (PNUD IDH, 2004), Bolivia se ubicó en el 2001 en el puesto 114 de las naciones con mayor desarrollo humano²¹.

2.1.2. Principales características económicas

El crecimiento de la economía boliviana en los últimos años ha sido lento ya que el Producto Interno Bruto (PIB) aumentó de casi los 21.000.000 (miles de Bs. de 1990) en 1997 a los 22.700.000 (miles de Bs.) en el año 2001 (INE, 2003), con una tasa inferior o igual al incremento de la población. Este crecimiento, sustentado básicamente en el sector de los hidrocarburos y las telecomunicaciones, a partir del año 2002 presenta una lenta recuperación del sector de electricidad, así como de la agricultura y la construcción. Sin embargo, por otro lado se observa una escasa incidencia en la generación de empleo, con un pequeño valor agregado per cápita, que crece lentamente de US\$ 741 en 1990 a US\$ 837 en el año 2001 (MAGDR, 2003).

El déficit fiscal, por su parte, ha tenido un incremento en los últimos años, ya que pasó de 3.3% en 1997 a 8.4% en el año 2002, debido principalmente al alto gasto en la administración pública (funcionamiento del Estado, provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud y seguridad, que absorben casi el 84% del gasto público), a la incidencia de la Reforma de Pensiones y a los menores ingresos económicos percibidos por las privatizaciones de las Empresas Públicas. No obstante, su principal causa ha sido el

¹⁹Los consultores ganan 9.000 \$US/mes, al igual que en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), otra dependencia del DUF, donde los consultores ganan US\$ 2.000 por semana, resaltando que los fondos no son de donación ni sueldos financiados por la cooperación internacional, sino de créditos externos que el Estado debe pagar y que se constituyen en un mayor endeudamiento para el país.

²⁰Utilizan como indicadores de vulnerabilidad los riesgos climáticos asociados a la superficie utilizada para la producción agropecuaria (superposición de área fisiográfica con las del uso del suelo y de riesgos, más la localización geográfica de las organizaciones comunitarias).

²¹En 1994, Bolivia ocupaba el puesto 113.

estancamiento de las recaudaciones aduaneras y las bajas recaudaciones de los impuestos (UDAPE, 2003).

Esta situación también se reflejó en el sistema financiero con una caída de 33% de su cartera, equivalente a 1.597 millones de dólares, entre 1999 y 2002, anulando la tendencia positiva de años anteriores. Los depósitos decayeron lentamente hasta agravarse en el año 2002, puesto que la reducción fue de 514 millones de dólares, triplicándose la morosidad según el Servicio Boliviano de Entidades Financieras. Por el contrario, el área de microfinanzas fiscalizada incrementó su cartera en 125 millones de dólares, totalizando el año 2002 con 249 millones de dólares, con menor morosidad, mejores provisiones y más rentabilidad que la banca. Esto demuestra que de alguna manera la economía informal en Bolivia sustenta a la mayoría de la población, y que Bolivia se constituye, según el BID (2001), en el país de América Latina con mayor desarrollo de las microfinanzas.

Otro indicador a resaltar es la tasa interna de ahorro, que disminuyó en las dos últimas décadas de un promedio de 14% del PIB en los años 80, al 10% del PIB en los 90, con lo cual se sitúa en torno al promedio de los países más atrasados²². Este comportamiento del ahorro interno se refleja también en una tasa de inversión de largo plazo relativamente baja (16%), inferior al promedio latinoamericano (20% del PIB).

El Comercio Exterior, en tanto, tuvo un repunte el año 2002, pues continuaron incrementándose las exportaciones no tradicionales, aunque se mantuvo el déficit en la balanza comercial, con una fragilidad de la posición comercial del país por los términos de intercambio que se ha reducido a la mitad en la última década.

Otro aspecto importante a mencionar es el desempleo abierto, que ha tenido un incremento sostenido a partir de 1999, pasando del 6.1%, en ese año, al 11.6% en el año 2002. Sin embargo, esas cifras oficiales son muy cuestionadas porque no llegan a reflejar la realidad con exactitud, que mostraría un índice aún más elevado que el anotado.

Por otro lado, hay que resaltar que la población ocupada en el sector informal ha crecido en ese periodo, de 48% a 54%, mientras que el mercado laboral siente la presión de una tasa de participación creciente, pues pasó del 41% en 1999 al 48% en el 2002 (UDAPE).

2.1.3. La situación general del sector agropecuario

2.1.3.1. La producción

El aporte del sector agropecuario a la generación del PIB, si bien tiene un incremento en los últimos años en cifras absolutas, ha reducido su participación en cifras relativas respecto de otros años y a los otros sectores de la economía, a pesar de que absorbe el 40% de la PEA.

El cuadro siguiente muestra la evolución del PIB Agropecuario en miles de bolivianos desde 1992 hasta el 2001, cuyo aporte total se ha reducido del 15.1% (1992) al 14.2% en el 2001.

Cuadro No. 1.
Evolución del PIBA y su aporte al PIB Nacional (En miles de Bs. de 1990)

	1992	1995	1997	2000	2001
PIB Agropecuario	2.494.544	2.810.149	3.135.126	3.186.974	3.220.776
% del PIB Total	15.1	14.8	15.0	14.2	14.2

Fuente: INE.

²²Los países asiáticos tienen tasas de ahorro interno superiores al 30% y los latinoamericanos superiores al 20% (PNUD, 2004).

La estructura y crecimiento del PIB sectorial ha tenido una evolución diferente según los subsectores. Así, entre los años 1992 y 2001 los subsectores que aumentaron su participación en el PIBA son el agroindustrial (del 11% pasó al 18%) y el pecuario (del 28% al 30%), mientras que el resto de los subsectores disminuyó su participación: el No Industrial (del 48% al 45%); la silvicultura, caza y pesca, del 8% al 6%, y la coca, del 7% al 1%, como muestra el cuadro siguiente.

Cuadro No. 2.
Estructura y Crecimiento del PIB Sectorial

Sub sector	% del PIB sectorial		Crecimiento (%)	
	1992	2001	Total	Promedio año
No industrial	48	45	20	2.2
Agroindustrial	11	18	101	11.2
Coca	7	1	(75)	(8.3)
Pecuario	28	30	38	4.2
Silvicultura, caza y pesca	8	6	40	4.4.
TOTAL	100	100	29	3.2.

Fuente: INE.

La producción agrícola y la superficie cultivada de los productos agrícolas han sido variables, según los productos y las regiones. Durante gran parte de los años 90 la producción de los principales cultivos tuvo un incremento promedio de 3,62% anual, ligeramente superior a la tasa de crecimiento poblacional (2.11%) (Prudencio, 2002).

La situación entre 1996 y 2003 muestra algunas variaciones. El Cuadro 3 señala la situación según grupos de productos; resaltando un incremento en la superficie cultivada de todos los cultivos, sobre todo las hortalizas (33%), industriales (45%) y forrajes (58%). Los cereales y tubérculos han incrementado la superficie cultivada en apenas un 2%.

Respecto al volumen de producción, éste tuvo un aumento general de más de 2 millones de toneladas, correspondiendo la mayoría del incremento al crecimiento de los productos industriales (soya principalmente), que a su vez respondió a la expansión de la superficie cultivada, que a mayores rendimientos productivos.

Otros productos significativos en la producción fueron los forrajes, que aumentaron en un 52% en el periodo considerado, las hortalizas y frutas; sobresale también el escaso incremento que tuvieron productos del grupo de cereales (que apenas crecieron el 1.44%) y los tubérculos (14.8%).

Cuadro No. 3.
Superficie cultivada y producción según grupos de productos (1995/1996 – 2 002/2003)

	Superficie (Miles Has.)		Producción (Miles Tm.)	
	1995/96	2002/03	1995/96	2002/03
Cereales	729	731	1.308	1.327
Estimulantes	23	25	22	24
Frutas	85	100	739	915
Hortalizas	84	112	247	363
Industriales	654	949	5.052	6.617
Tubérculos	164	168	1.026	1.179
Forrajes	91	145	290	441
TOTAL	1.834	2.232	8.686	10.868

Fuente: MACA. Estadísticas agrícolas 1990-2002.

Otro aspecto a resaltar es el de los rendimientos productivos, que se constituyen en los más bajos de América Latina, y que son atribuibles, en parte, a la baja calidad de la semilla, sobre todo de los productos del Altiplano y los Valles, la insuficiente protección fitosanitaria, los pocos estímulos al productor agrícola y la insuficiente investigación agrícola.

También se atribuye la situación al deterioro de las tierras por el manejo de suelos y prácticas de riego inadecuadas, mala preparación de camas de siembra y labores culturales inadecuadas. Muchos de los problemas anotados a su vez se deben al minifundio, al rezago tecnológico²³ y a que no se valora ni fomentan las investigaciones destinadas al mejoramiento genético de especies nativas.

2.1.3.2. Otros aspectos

El **uso de la tierra** y su distribución también tiene una incidencia directa en la seguridad alimentaria nacional.

Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR, FAO y PMA, 2000), del total de tierras en Bolivia (109.858.000 Has.), en 1998 el país utilizaba una superficie de 3.350.911 Has en agricultura, de las cuales 1.873.811 Has correspondían a cultivos propiamente dichos. La misma fuente señala también que el país tendría bastantes potencialidades, sobre todo para el uso forestal (57.315.600 Has)²⁴, ganadero (32.940.000 Has.) y agrícola (16.470.000 Has.), lo que a su vez representaría poder utilizar una superficie 5 veces mayor a la estimada para 1998.

Otro aspecto a considerar es **la erosión y contaminación de suelos**. En Bolivia existe una presión muy grande sobre el recurso tierra originada por el minifundio en el occidente del país, el sobrepastoreo y la agricultura de exportación, como también una inadecuada provisión de agroquímicos adaptados al medio y la falta de conocimiento y de inversión en proyectos de conservación (García R. y otros, 1999).

El suelo está sujeto a degradación por erosión natural e inducida, presentándose ambas formas en diferente grado en los suelos del país. Según la Superintendencia Agraria, severos niveles de erosión afectan a más de 275.000 Km², equivalentes al 25,08% de todo el territorio nacional.

Finalmente, la **distribución de las tierras** es otro problema atribuido a la poca voluntad política para distribuir y redistribuir tierras, en aplicación a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) N°. 1715 (Ley INRA)²⁵.

En realidad, desde la aprobación de la Ley INRA el proceso de abordar la problemática de la tierra ha sido muy lento, lo que agravó el conflicto relativo a las tierras. En 1996, la Ley INRA se planteó el objetivo de sanear todas las tierras del país en un plazo de 10 años. Hasta el 2002, sólo tituló 11.000.000 Has de las 109.000.000 Has que tiene el país (o sea el 10% en la mitad del plazo establecido).

²³El uso de maquinaria agrícola (tractores, cosechadoras, trilladoras, ordeñadoras) era de 4.51 máquinas/mil Has cultivadas en 1990, habiendo disminuido a 3.59 en 1994 y a 2.83 (Número máquinas/1000 Has cultivadas) en 1999. De igual manera, el uso de fertilizantes, que son muy necesarios cuando son bien empleados, era de 5.95 Kg/Ha cultivada en 1990, de 6.82 Kg/Ha cultivada en 1994 y tan sólo de 2.46 Kg/Ha cultivada en 1999 (FAO).

²⁴Lo que ubicaría a Bolivia entre los primeros 10 países del mundo con importante reserva forestal.

²⁵Sus objetivos son permitir el acceso a la tierra a quien no la posee; garantizar la seguridad jurídica en la posesión de la tierra, garantizar el uso sostenible del recurso tierra, legalizar el mercado de tierras y establecer la venta de tierras fiscales como mecanismos de acceso a la tierra, a tiempo de reconocer el derecho de comunidades campesinas e indígenas de acceder a la tierra de manera gratuita y establecer el saneamiento de la propiedad agraria, entre otros objetivos.

El saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO's) está paralizado por problemas administrativos, de procedimientos, de reglamentos y por los intereses de grupos de poder, aunque en los últimos meses se hacen esfuerzos por acelerar este proceso.

2.1.4. El comercio exterior agrícola

Durante el periodo 1992-1999, la balanza comercial ha sido deficitaria debido a la caída de las exportaciones tradicionales (minerales e hidrocarburos). Sin embargo, dicho déficit en parte fue compensado por el aumento de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales como la soya (semillas, habas, torta y aceite), castaña, nueces, café, azúcar de caña, algodón, cueros y maderas.

Las importaciones de productos agropecuarios y agroindustriales se incrementaron en 57% desde 1992 hasta 1999. La participación relativa de las importaciones de dichos productos en el valor total de las importaciones del país fue de 10% en 1992 y 1999 (en ese periodo, los productos con mayor volumen y valor de importaciones han sido el trigo y la harina de trigo).

Referente a las exportaciones agrícolas, en el periodo comprendido entre los años 1996 y 2002, las estadísticas del Ministerio de Agricultura muestran que en 1996 se exportó entre alimentos y materias primas (maderas, algodón y otras agrícolas) una cantidad superior a 1.135.135 TM. por un valor de US\$ 501.889.238, lo que representaba el 32.2% del total de las exportaciones de ese año.

Cuadro N°. 4.
La Balanza Comercial de los principales productos agrícolas (año 2001 en US\$)

Año 2001	Importaciones	Exportaciones	Saldo
Soya y girasol (harina, aceite, torta, grano)	45,671,546	318,442,418	272,770,872
Nueces de Brasil	34,399	26,561,444	26,527,045
Azúcar	267,524	9,988,478	9,720,954
Café (grano, polvo)	1,129	5,823,162	5,822,033
Frijoles	2,587	5,656,340	5,653,753
Palmito	0	3,344,818	3,344,818
Quinua	0	2,411,335	2,411,335
Maíz	1,512,782	1,424,464	-88,318
Uvas frescas	488,894	0	-488,894
Papa (fresca, congelada)	1,086,219	22,758	-1,063,461
Cacao (grano, pasta, polvo)	2,481,744	916,727	-1,565,017
Manzanas	3,650,089	0	-3,650,089
Arroz	3,684,231	1,241	-3,682,990
Malta (cebada)	5,961,832	0	-5,961,832
Productos lácteos (polvo, nata)	15,798,450	6,930,255	-8,868,195
Harina de trigo	36,030,538	20,039	-36,010,499
Trigo	37,679,428	24,333	-37,655,095

Fuente: INE, <http://www.ine.gov.bo>

En cambio, en el año 2002, se llegó a exportar una cantidad superior a la del año 1996, (1.589.996 TM.), pero se obtuvo un valor menor que sólo alcanzó los US\$ 466.555.300, representando el 35,4% del total de las exportaciones bolivianas, que además tuvieron, una disminución en su conjunto.

La carencia de información actualizada impide realizar un análisis comparativo entre las importaciones y exportaciones de productos en diferentes años para poder determinar su evolución; sin embargo el cuadro N°. 4 muestra algunos datos para el año 2001.

En dicho año, hay un saldo positivo en las exportaciones de productos tropicales como la soya, principalmente, el girasol, nueces, azúcar, café, frijoles, palmito y la quinua; hay un déficit en productos como el trigo y la harina de trigo, lácteos, cebada malta, papa (congelada), arroz, cacao, maíz y variedad de frutas.

A pesar del superávit en términos monetarios en la Balanza Comercial Agropecuaria²⁶ (cuadro 4), llama la atención la situación de las importaciones de alimentos que se registran en los últimos años debido al aumento desmesurado de ciertos productos que Bolivia esta en capacidad de producir.

En el caso del trigo, las importaciones no sobrepasaban la cifra de las 200.000 TM. En cambio a partir del año 1999 esas importaciones están por encima de las 250.000 TM. Las importaciones de harina de trigo siempre han sido más reducidas que las del trigo, en cantidades que no sobrepasaban las 20.000 TM. Sin embargo, desde el año 2000 (y sobre todo el 2001) éstas sobrepasan las 150.000 TM, debido al bajo precio internacional del trigo. En ambos productos, la cantidad importada desde 1999 se ha duplicado respecto de los años anteriores.

El arroz, la cebolla y los productos lácteos son otro ejemplo de la tendencia al incremento de las importaciones, como se aprecia en el cuadro N°. 5²⁷.

Cuadro N°. 5.
Evolución de las importaciones comerciales de alimentos

Productos	1997	1999	2001
Cereales (Trigo)	178.095 (174.188)	202.205 (197.535)	245.749 (244.937)
Derivados cereales (Harina)	126.911 (103.314)	125.547 (98.818)	212.591 (168.860)
Tubérculos	160	1.607	2.441
Azúcar y otros	4.546	11.142	6.351
Legumbres-Hortalizas	260	1.720	7.137
Leguminosas	3.527	1.210	753
Oleaginosas	3.963	2.445	271.877
Frutas	12.810	18.012	20.405
Ganado/Pecuaria	15.237	15.253	24.510
Lácteos	11.063	10.787	17.889
Total	354.890	396.703	837.826

2.2.- La situación de la seguridad alimentaria en la población

Para analizar el tema de la seguridad alimentaria en Bolivia, primero es necesario describir, aunque sea brevemente, el estado de nutrición (Indicador de Uso) de la población, a

²⁶Un aspecto importante a considerar en las importaciones de alimentos es el contrabando, cuya cantidad varía cada año en función de la situación económica de los países vecinos y de los productos. Lamentablemente no hay información al respecto.

²⁷En el país prácticamente nunca se había importado cebolla; sin embargo, en el 2001 se importaron 4.900 TM y en el año 2002, 3.000 TM. En el caso de las importaciones de lácteos también se registran incrementos sustanciales desde 1999, y sobre todo en el 2000, cuando se importan más de 15.000 TM, es decir 2,5 veces más que en 1995.

pesar de que la información disponible se refiere sólo a determinados años y a diferentes grupos poblacionales²⁸.

El estado nutricional de los niños menores de 3 años de edad se aprecia a través de las Encuestas de Demografía y Salud (ENDSA) realizadas por el Ministerio de Salud en los años 1989 y 1994, último año del que se disponen estadísticas. En 1994, la prevalencia de la desnutrición aguda²⁹ a nivel nacional alcanzaba al 4.4%, siendo más elevada a nivel rural (5.6%) y excesivamente alta en el departamento de Chuquisaca (14.6%) y Potosí (10%). Según la FAO (1999), esos niveles de prevalencia nacional se incrementaron respecto de 1989 como consecuencia, principalmente, de factores climáticos (sequía) que afectaron a la producción agrícola. La desnutrición crónica, en tanto, afectaba al 28.3% a nivel nacional, y al 36.6% a nivel rural.

En lo que concierne a los niños menores de 5 años, existe un poco más de información actualizada que permite realizar una comparación en los últimos años, y muestra una cierta mejoría en ciertos sectores, así como disminución en otros.

En 1998, la ENSDA señala una desnutrición aguda que alcanza al 1.3% a nivel nacional y 1.5% a nivel rural, tasas que no han sido modificadas al año 2003.

La desnutrición crónica, por su parte, en 1994 presenta una prevalencia del casi 38% a nivel rural existiendo bastante diferencia respecto al sector urbano (19%). En cambio en el 2003 hay una ligera disminución para ambos sectores (37% para el área rural y 18.5% para el urbana).

En las regiones también se presentan diferencias entre un periodo y otro. En el altiplano, la situación se empeoró ligeramente en el año 2003, pues del 32% (1998) aumento al 32.1%, mientras que en los llanos disminuyó del 20% al 15.9%. Esta tendencia se repite a nivel departamental: en Potosí, por ejemplo, la desnutrición crónica disminuyó del 47.4% al 42.3% en el 2003, y en Tarija pasó del 21.8% al 17.8%, como se aprecia en el cuadro N°.6.

Cuadro No. 6.
Desnutrición crónica y Global para niños menores de 5 años (2003)

Características	Desnutrición	
	Crónica (Talla/Edad)	Global (Peso/edad)
Área de residencia		
Urbana	18.5	4.8
Rural	37.0	11.1
Edad en meses		
Menos de 6	4.7	1.5
6 – 9	11.8	4.8
10-11	18.9	9.2
12-23	32.6	13.8
24-35	29.0	9.0
36-47	30.8	5.9
48-59	28.4	5.4
Región		
Altiplano	32.1	8.3
Valles	29.3	8.7
Llanos	15.9	5.2

²⁸Es cuestionable la forma de recopilación de los datos e información estadística brindada, ya que tanto el SVEN (1992) como la ESCA (1998) reflejan datos de la desnutrición de los niños menores pero sólo de los que se registran o acuden a los Centros de Salud para ser atendidos, por lo que la información reflejada no es estadísticamente representativa del total de la población de los niños menores pues la cobertura de atención de estos Centros de Salud es limitada en muchas regiones del país.

²⁹La desnutrición aguda es la relación entre el Peso y la Talla, la desnutrición crónica es la Talla para la Edad y la desnutrición global es el Peso según la Edad.

Departamento		
Chuquisaca	36.6	10.0
La Paz	28.5	6.8
Cochabamba	28.8	8.9
Oruro	32.7	5.3
Potosí	42.3	14.4
Tarija	17.8	5.5
Santa Cruz	13.2	4.3
Beni/Pando	29.5	9.5
Total 2003	26.5	7.5
Total 1998	26.8	7.6

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003 (INE, MSD)

De manera general, dicho cuadro muestra que en el 2003 el total de niños con desnutrición crónica asciende al 27%, siendo el 8% considerada como severa. Apenas el 1% sufren de desnutrición aguda y el 8% de desnutrición global. El porcentaje más elevado de niños con desnutrición crónica (33%) se concentra en las edades de 12 a 23 meses. Hay más niños con desnutrición crónica en el área rural (37%) que en la urbana (19%) y se destacan los departamentos de Potosí y Chuquisaca (42% y 37% respectivamente) en contraste con Santa Cruz (13%).

Otro aspecto importante a considerar en la Seguridad Alimentaria es la **disponibilidad** de los alimentos, que resulta de la sumatoria de la producción nacional más los stocks del año anterior y las importaciones (comerciales y donaciones), menos las exportaciones, las pérdidas post cosecha, el uso destinado a las semillas y el uso industrial.

El Cuadro siguiente muestra la disponibilidad neta de alimentos para el periodo 1992 - 1999, último año del que se disponen estadísticas.

Cuadro No. 7.
Bolivia - Disponibilidad de Alimentos (1992 – 1999)

Años	Disponibilidad Neta Alimentaria		Energía (Kcal./pers./día)			Proteínas (gr./pers./día)		
	Total T.M./año	gr./pers./ día	Disponibilidad	Recomendaciones	Brecha (%)	Disponibilidad	Recomendaciones	Brecha (%)
1992	2635710,0	1047,0	2121,0	2234,0	-5,1	54,2	50,7	6,9
1993	2796791,0	1085,0	2172,0	2235,0	-2,8	55,4	50,7	9,3
1994	2725461,0	1032,0	2096,0	2237,0	-6,3	54,0	50,7	6,5
1995	2843473,0	1051,0	2158,0	2238,0	-3,6	53,4	50,7	5,3
1996	3063605,0	1106,0	2210,0	2240,0	-1,3	57,3	50,8	12,8
1997p	3217954,0	1135,0	2227,0	2243,0	-0,7	57,4	50,8	13,0
1998p	3054531,0	1053,0	2059,0	2245,0	-8,3	53,7	50,9	5,5
1999p	3357631,0	1130,0	2157,0	2248,0	-4,0	56,0	50,9	10,0

Fuente: MAGDER/ SINSAAAT, Hojas de Balance de Alimentos 1988 - 1996 y 1997 - 1999.
 MARDR/SINSAAAT, Recomendaciones por Día de Energía y Nutrientes para la Población Boliviana 1998 - 2000.

Del cuadro se concluye que la disponibilidad de alimentos tuvo un incremento paulatino (a excepción de 1998). Sin embargo, no fue suficiente, ya que aumentó a un ritmo menor que el crecimiento de la población, no pudiendo satisfacer la demanda interna.

La disponibilidad de alimentos se refleja también en el **suministro de energía** alimentaria por persona (Indicador de Estabilidad), que a pesar de que en ciertos años aumentó (1996 – 1997), en general no alcanzó a cubrir los requerimientos energéticos necesarios,

habiéndose agravado la brecha en 1998 –1999 (- 8,3%) y haciéndose más bajo aún el nivel de consumo nacional en relación con el resto de los países de Sudamérica.

Por otro lado, mientras la contribución de las proteínas se ha mantenido estática alrededor del 11%, (casi alcanzando el consumo recomendado del 12%), las grasas han aumentado paulatinamente desde el año 1994 (todavía en niveles muy inferiores al consumo recomendado) a costa de la disminución de los carbohidratos que todavía presentan un consumo muy elevado³⁰ a nivel nacional.

Entre 1997 y 1999 la disponibilidad neta (kgs./pers./año) de la mayoría de los grupos de alimentos tienen una caída (a excepción de los derivados de oleaginosas, carnes y pescados que se estancan), sobre todo en tubérculos y cereales.

La **procedencia de la energía**, según las estadísticas oficiales, entre 1989 y 2001 proviene principalmente de los cereales (42% en el año 2001), seguido luego por el grupo de frutas, aceites y raíces. Estas cifras muestran, además, que el patrón alimentario nacional está basado en un alto consumo de cereales, trigo principalmente, que en su gran mayoría es importado y donado.

Este aumento, al igual que el del grupo de lácteos (que también ha incrementado sus importaciones en los últimos años) y edulcorantes, se realiza a costa de la disminución del grupo de raíces y tubérculos, que en el periodo considerado ha disminuido drásticamente.

Lo anterior significa no sólo una mayor dependencia en términos del consumo energético, sino también un cambio en los hábitos alimentarios de la población, como diversos análisis y estudios (Prudencio J. 1988 y 2000; AIPE, 2002; Cortés, 2000) lo han comprobado en el transcurso de los años.

En relación con el **consumo de alimentos** (Indicador de Acceso), el país carece de información completa y confiable sobre este tema, ya que no se realiza desde hace años una encuesta nacional.

La información existente se limita a estudios realizados cada cierto tiempo, en determinadas ciudades³¹ - y más recientemente zonas - del país, información que no siempre es coherente y, más bien, en varios casos presenta datos diferentes de una misma zona.

De todas maneras se tiene conocimiento por diversos estudios que en el Altiplano la dieta alimenticia está compuesta principalmente por papa, chuño, quinua, habas, carne de cordero y/o llama, mientras que en los Valles se consume maíz, trigo, papa, verduras y carne de vaca entre otros productos.

En los Llanos se consume más el arroz, maíz, frijoles, frutas, carne de vaca y más recientemente verduras y papa (FAO, 1999). Estas diferencias regionales tienden a desaparecer a nivel urbano por la universalización de ciertos productos que el mercado ofrece, como el pan, fideos, azúcar, arroz, aceite, condicionados en última instancia a la disponibilidad de recursos monetarios de las familias.

³⁰Según el Ministerio de Salud, el consumo recomendado de la molécula calórica debe estar compuesto en un 12% por proteínas, un 25% de grasas y el 63% de carbohidratos.

³¹Lo cual a su vez limita la observación de las posibles diferencias rurales existentes, pues en las ciudades el consumo tiende a homogenizarse en base a ciertos productos de consumo general. Por otro lado, se sabe que en el sector rural – sobre todo en los valles y el altiplano – entre el 60% y 90% de la producción se autoconsume, lo cual tampoco es considerado en las estadísticas oficiales.

En la mayoría de las regiones del sector rural, en cambio, el consumo está basado en la autoproducción (autoconsumo), lo que suscita una inestabilidad o inseguridad alimentaria por las fluctuaciones en la producción agrícola.

Según la Encuesta del “Mejoramiento de las Condiciones de Vida – MECOVI” que el INE realizó en el 2001-, el consumo de alimentos expresado en nutrientes alcanzaría la cifra de 2.262,9 K/calorías/pers./día; 64,79 grs./pers./día de proteínas; 52,25 grs./pers./día de grasas y 396,32 grs. de carbohidratos³².

Si relacionamos el consumo con las recomendaciones establecidas por las organizaciones especializadas, el consumo de calorías estaría entre las recomendaciones y más bien habría un exceso del 27% en el consumo de las proteínas. Sin embargo, en términos de la molécula calórica, habría un déficit de cerca del 58% en el consumo de las grasas respecto de lo recomendado.

La información de la encuesta MECOVI debe ser usada con cautela debido a que el cálculo del consumo de alimentos a través de los gastos tiende a sobreestimar la real ingesta energética. Además, estos datos del consumo son determinados solamente a nivel de grupos de individuos (hogar)³³.

En términos de la distribución porcentual de la molécula calórica, se observa que las proteínas se aproximan a los niveles normales en las tres zonas y a nivel rural/urbano. En contraste, las grasas presentan un déficit del 61,6% (Altiplano rural) y 57,6% (ciudad Valles). En cambio, el aporte de energía total derivado de los carbohidratos está entre 25% (en todo el sector rural del país) y 20% (en Valles urbanos) por encima de lo recomendado.

La carencia de información continua y coherente impide analizar la evolución de la ingesta nutricional en el país. Sin embargo, en un esfuerzo por conocer cómo se desarrolla ese consumo se ha construido el Cuadro N°.8 donde se incluyen las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en diferentes años y en diferentes ciudades y regiones, complementando la información rural con algunas encuestas realizadas por ONG's en diversos municipios del país, en el marco del Programa de Mejoramiento Nutricional (PROMENU) que coordina la red de instituciones AIPE.

A nivel urbano³⁴, sólo en la ciudad de Cochabamba habría un incremento en la ingesta (día/persona) de todos los nutrientes; en La Paz, una disminución en proteínas y grasas, mientras que en la ciudad de Santa Cruz, una disminución del consumo de grasas, pero con aumento de proteínas y energía. Dichas variaciones en términos de cantidad no son muy significativas en las ciudades de Cochabamba y La Paz, pero sí en la ciudad de Santa Cruz.

En las zonas rurales existe una serie de diferencias muy marcadas entre una región y otra³⁵. En el Altiplano los niveles de ingesta de calorías, proteínas y grasas son los más bajos de todo el sector rural del país, mientras que los Llanos presenta los índices más elevados, atribuibles a factores como la diversidad productiva, la irregularidad de la producción, la no disponibilidad de ciertos productos por las temporadas agrícolas, el mayor o menor grado de inserción al mercado y la disponibilidad de dinero para acceder a ciertos productos, entre otros.

³²Lo que significa un incremento en el consumo respecto al año 1999.

³³No considera los alimentos autoconsumidos ni intercambiados. Si considerara ese aspecto, seguramente los índices y composición de la ingesta serían distintos.

³⁴Con el supuesto de que las encuestas del 2001 a nivel urbano de la zona del altiplano corresponden a la ciudad de La Paz, la zona de los valles a Cochabamba y los llanos a la ciudad de Santa Cruz.

³⁵Los datos de AIPE señalan por ejemplo que en la región Tomás Frías de Potosí, la canasta de consumo esta compuesta sólo por 11 productos alimenticios; mientras que en otras regiones de Oruro, en Pazña por ejemplo, se compone por 16 productos y en Antequera por 26.

Cuadro N° 8
Consumo de alimentos según diferentes encuestas y años
(Sector Urbano – Rural)

URBANO				RURAL																					
Año	Fuente	Ubicación	Ingesta nutricional (persona / día)			Año	Fuente	Ubicación	Ingesta nutricional (persona / día)			Total	Cereales	Raíces Tubérculos	Leguminosas	Frutas Hortalizas	Aceites grasas	Carne	Pescado	Lácteos Huevos	Educorantes	Otros	Total		
			Energía (Kcal)	Proteínas (grs.)	Grasas (grs.)				Energía (Kcal)	Proteínas (grs.)	Grasas (grs.)														
1990	INE (1)	La Paz (ciudad)	2406,00	73,00	61,00	1992	INE (3)	La Paz (ciudad)	1590,00	46,00	15,00														
1990	INE (1)	El Alto (ciudad)	2132,00	59,00	46,00	2001	AIPE (4)	La Paz (Soyá)	1709,54																
1990	INE (1)	Santa Cruz (ciudad)	2327,00	69,00	62,00	2001	AIPE (4)	La Paz (Tienda Pata)	1860,40																
1990	INE (1)	Cochabamba (ciudad)	2382,00	74,00	52,00	2000	AIPE (4)	Onro (Antesquem)	1610,72																
2001	INE (2)	Altiplano	2306,90	68,80	54,00	2001	INE (2)	Altiplano	1819,60	47,70	39,80														
2001	INE (2)	Valles	2403,50	75,20	57,70	2001	INE (2)	Valles	2114,50	56,90	50,00														
2001	INE (2)	Llanos	2631,70	79,00	59,60	2001	INE (2)	Llanos	2478,40	65,60	55,60														
			% de la energía proveniente de:						% de energía proveniente de:																
			Cereales	Raíces Tubérculos	Leguminosas	Frutas Hortalizas	Aceites grasas	Carne	Pescado	Lácteos Huevos	Educorantes	Otros	Total	Cereales	Raíces Tubérculos	Leguminosas	Frutas Hortalizas	Aceites grasas	Carne	Pescado	Lácteos Huevos	Educorantes	Otros	Total	
1990	INE (1)	La Paz (ciudad)	43,0	10,0	1,0	7,0	11,0	8,0	1,0	4,0	14,0	1,0	100	42,0	31,0	3,0	5,0	3,0	4,0	0,0	3,0	7,0	2,0	100	
1990	INE (1)	El Alto (ciudad)	43,0	11,0	0,0	6,0	10,0	5,0	1,0	2,0	13,0	9,0	100												
1990	INE (1)	Santa Cruz (ciudad)	44,0	6,0	1,0	5,0	9,0	6,0	0,0	4,0	13,0	12,0	100												
1990	INE (1)	Cochabamba (ciudad)	37,0	15,0	2,0	10,0	9,0	8,0	2,0	5,0	12,0	2,0	100												
2001	INE (2)	Altiplano	39,4	9,7	13,9	11,6	8,7	0,9	5,1	10,0	0,3	100	2001	INE (2)	Altiplano	38,3	16,3	11,5	10,6	6,0	1,4	4,9	9,7	0,8	100
2001	INE (2)	Valles	39,1	9,1	14,2	11,0	8,8	0,9	6,8	9,3	0,3	100	2001	INE (2)	Valles	43,2	12,0	11,8	11,4	5,5	0,9	5,1	8,9	0,7	100
2001	INE (2)	Llanos	41,5	6,8	15,0	10,1	8,6	1,0	6,7	9,8	0,1	100	2001	INE (2)	Llanos	41,5	9,6	15,7	11,4	5,0	1,9	5,3	8,8	0,4	100

Nota: (1) Los datos corresponden a las encuestas de Alimentación y Nutrición aplicadas por igual a hombres y mujeres de toda edad en las ciudades de La Paz (muestra de 1000 hogares), El Alto (567 hogares), Santa Cruz (781 hogares) y Cochabamba (920 hogares). INE (1994)-ORSTOM.

(2) Los datos del año 2001 corresponden a la encuesta aplicada a personas de ambos sexos y diferentes edades de las zonas del Altiplano, Valles y Llanos en sectores Urbano y Rural. INE (2002)-MECOVI

(3) Corresponde a la encuesta de seguimiento del consumo de alimentos en el Departamento de La Paz. INE 1994

(4) Corresponde a datos de las encuestas de AIPE-CIPRODEC (2000) y CEPROMU-AIPE (2001).

3. INICIATIVAS IMPLEMENTADAS SOBRE EL TEMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

3.1. Aspectos institucionales referidos a la Seguridad Alimentaria

Existe una serie de iniciativas implementadas sobre la seguridad alimentaria que provienen tanto del sector gubernamental como del sector privado y la cooperación internacional.

En el sector gubernamental, el Ministerio de Agricultura es el órgano principal del que han dependido, o al menos estaban directamente vinculadas en el pasado, las diversas instancias creadas para atender el tema de la seguridad alimentaria, tales como OFINAAL (Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria) y el CONALSA (Consejo Nacional de Asistencia Alimentaria).

Según, D.S. del 8 de mayo de 2003, se creó el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN)³⁶ como “organismo encargado de impulsar y coordinar la participación interinstitucional e intersectorial para la formulación y seguimiento de las Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición en el país”. También se menciona que el Gobierno “ha priorizado las políticas de alimentación y nutrición destinadas a la población boliviana, en especial a niños y mujeres”.

Asimismo, establece que la presidencia del CONAN sea ejercida por la Primera Dama de la Nación y se constituye una Unidad de Apoyo a la Gestión Social, dentro de la estructura del Ministerio de la Presidencia.

Existe, además, una serie de instancias sectoriales vinculadas a uno y otro componente de la SA, tales como el Sistema de Investigación Boliviano de Tecnología (SIBTA) encargado del apoyo tecnológico, y el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), que permite normar el ingreso y comercialización de alimentos libre de incidencias de plagas y enfermedades.

Del mismo modo, en Salud Ambiental existe el Programa Nacional de Vigilancia y Control de Inocuidad de Alimentos (PRONVIA), cuyo objetivo es evitar enfermedades de origen alimentario y proporcionar alimentos de calidad, inocuos, seguros y fortificados.

El Sistema Nacional de Seguimiento de la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT) pretendía establecer un sistema de información y análisis a través de una red de estaciones experimentales, sobre los cambios climáticos y su incidencia en la producción agropecuaria. Lamentablemente, esto nunca pudo lograrse. En la actualidad la FAO ha elaborado el proyecto “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria-Bolivia”, que pretende desarrollar un sistema integral y sostenible de información y análisis para la formulación y seguimiento de políticas sobre SA, propuesta que actualmente está siendo discutida en las instancias gubernamentales y de cooperación financiera.

La Dirección de Nutrición en el Ministerio de Salud es la instancia encargada de la elaboración de políticas, directrices, reglamentos y aspectos específicos de Salud y Nutrición, que son ejecutados a través del SUMI, los Programas EXTENSA y ASISTES, los CEDES (Centros Departamentales de Salud) y los diversos municipios.

³⁶Conformado por los Ministerios de la Presidencia de la República, de Hacienda, de Desarrollo Sostenible, de Desarrollo Económico, de Educación, de Salud, de Trabajo y de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

El Sistema Nacional de Información de Salud (SNIS) incluye sub sistemas destinados a monitorear aspectos del estado nutricional, especialmente en el binomio madre-niño, en los Centros de Salud.

Al interior de la Cooperación Internacional se pueden diferenciar también una serie de instancias que apoyan diversos aspectos de la Seguridad Alimentaria.

En el Sistema de Naciones Unidas, la FAO apoya al gobierno en la elaboración de Planes y Estrategias de Seguridad Alimentaria, al igual que en diversos proyectos específicos. El PMA también apoya con su Programa País a diversos sectores y regiones en base a sus alimentos donados (Programa de alimentos por Trabajo, alimentación escolar y otros) y, más recientemente, en base a sus informes sobre la vulnerabilidad alimentaria. De igual manera, la OMS/OPS apoya a todo el rubro de la nutrición y salud con los micronutrientes, vitaminas, etc.

La Unión Europea apoya el programa alimentario con un programa especial denominado PASA (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria) al que destinaron inicialmente 100 millones de dólares por un periodo de 5 años. El PASA apoya a la mayoría de las regiones del país, sobre todo en riego y micro riego.

Otra agencia importante constituye USAID (United States Agency for International Development), quién apoya la alimentación a través de donaciones alimentarias del Título II, que son distribuidas a través de sus diversas ONG's (Save The Children, PCI, ADRA-OFASA) en diferentes programas (Food for Work, Food for children).

También están las instituciones privadas, ya sea las que conforman a diversas ONG's como a organizaciones de base. Entre las ONG's figuran AIPE (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación), que aglutina a diversas instituciones de desarrollo que implementan un Programa de Mejoramiento Nutricional (PROMENU). El PIDAASA (*Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Seguridad Alimentaria*) también es otra red de instituciones que están empezando a trabajar en Seguridad Alimentaria a través de una serie de talleres de reflexión.

Desde el punto de vista de las organizaciones de base figura el CIOEC (Comité Interinstitucional de Organizaciones Económicas Campesinas), que aglutina a más de 300 organizaciones de productores en todo el país, a quienes apoya en términos de la comercialización de sus productos agrícolas, gestión y administración.

3.2. Marco de las Políticas y Normas Legales referidas a la Seguridad Alimentaria

En los recientes años pasados no se formularon Políticas y Normas relacionadas con la Seguridad Alimentaria; sólo se formularon algunas directrices y planteamientos (algunos de ellos no ligados entre sí) muy específicos relacionados con la alimentación, salud y nutrición, entre los que sobresalen:

³ El Seguro Básico de Salud (SBS), que hace algunos meses fue ampliado en sus prestaciones-abarcando la totalidad de éstas³⁷ - por lo que ahora se le denomina Seguro Universal Materno Infantil (SUMI). Para ampliar los servicios de salud y mejorar las coberturas de atención y disminuir la elevada tasa de mortalidad materna e infantil³⁸, se creó el Programa Nacional EXTENSA para 209 municipios rurales (51 Distritos de Salud),

³⁷Restringido a las atenciones de alta especialidad (como las prótesis dentales, traumatología, enfermedades cardiovasculares).

³⁸Que según recientes datos de la OMS/OPS, Bolivia todavía tiene una elevada tasa de mortalidad infantil, la segunda más elevada de América Latina después de Haití.

mediante acciones focalizadas que tiendan a fortalecer la oferta y organizar la demanda de salud.

³ Mediante una Resolución bi-Ministerial de los Ministerios de Salud y Educación, la Política de Salud y Alimentación Escolar, establece lineamientos generales de salud y alimentación en los escolares, con el objetivo de reducir la incidencia de los desórdenes por deficiencia de yodo, anemias, vitamina A; reducir el índice de infestación parasitaria, mejorar el aprovechamiento biológico de los alimentos y mejorar las condiciones de higiene y saneamiento básico. Se deberá distribuir a los escolares raciones alimenticias fortificadas con micronutrientes, siendo las Juntas Escolares (conformadas por los padres de familia) las encargadas de la distribución y control, y administradas por los gobiernos municipales.

Dada la crítica situación de pobreza y desnutrición en que se encuentra gran parte de la población boliviana, sobre todo la rural, estos programas constituyen un apoyo muy importante para la alimentación y nutrición de la población escolar.

Para complementar la anterior medida y en un intento de vincular el aspecto del consumo-nutrición con el fomento a la producción nacional, en octubre del año 2000 se promulgó el Decreto Supremo N°. 25963 que establece la obligatoriedad de los Programas de Desayuno Escolar y de Atención Integral al Niño (PAN), para incorporar en sus componentes sólidos elaborados con harina de trigo, un mínimo del 15% de cereales andinos (soya, maíz, amaranto, cañahua y quinua) y constituir harinas mixtas denominadas Boliviarina.

En los hechos, esta disposición no se cumple, ya que en la casi totalidad de los programas de alimentación escolar, tanto las administradas por los municipios como también por los organismos de cooperación internacional, se distribuyen alimentos de procedencia extranjera en su mayoría, y no se incorpora el 15% de los cereales tradicionales en las harinas de trigo.

En lo que hace a los aspectos productivos, el Ministerio de Agricultura continúa revisando y modificando la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural – ENDAR - (elaborada en el anterior gobierno) en la que se planteaban diversos aspectos relativos al incremento de la producción agrícola de los productos que tenían perspectiva de mercado, planteando un apoyo sólo a los agricultores con recursos.

Esta Estrategia plantea como objetivo general el dotar a todos los productores y actores económicos rurales (empresarios, campesinos e indígenas) de los medios y conocimientos necesarios para insertarse de manera sostenida y competitiva en los mercados. Sus objetivos específicos son:

- i) articular los procesos productivos agropecuarios y rurales a la demanda de los mercados internos y externos de manera competitiva,
- ii) apoyar las estrategias de inserción en la actividad económica y de seguridad alimentaria que desarrollan diversos estratos campesinos e indígenas,
- iii) ampliar el mercado interno de productos agropecuarios y servicios rurales, y finalmente,
- iv) identificar nuevos acuerdos comerciales e internacionales y consolidar los existentes.

4. ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Al analizar los avances de la situación en los últimos años, se observa un panorama difícil para cumplir los Objetivos del Desarrollo del Milenio relativos a

disminuir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema (reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día) y el hambre en el año 2015.

Bolivia ha estado realizando esfuerzos, con significativos avances, sobre todo en la década de los años 90 (lamentablemente no continuados por diversos factores de índole política y conflictos sociales de los años 2002-2003). Los avances se expresan, por ejemplo, en que la tasa bruta de mortalidad ha disminuido del 20% en 1970 al 8% en el 2003, y la esperanza de vida aumentó de 46 (1970) a los 64 años (2003) (UNICEF, 2004).

De igual manera, Bolivia ha estado paulatinamente aumentando su gasto hacia el sector social, alcanzando el 17.9% del total de sus ingresos (es el país Andino que más parte de sus ingresos destina a ese gasto, según la CEPAL/PMA-2004), lo que se traduce que en el año 2003, el 74% de los niños lactantes disponía de alimentos complementarios, el 40% de los niños accedió a vacunas regulares del PAI (Programa de Apoyo Infantil); el 94% de la población estaba inmunizada contra la TB, el 81% contra DPT, el 79% contra la poliomielitis y el 64% contra el sarampión. De igual manera, el 59% de los niños con diarrea recibieron rehidratación oral y alimentación continuada (UNICEF, 2004).

A pesar de esos datos, algunos indicadores (FAO, 2002) muestran que Bolivia todavía se encuentra entre los países del mundo que tienen entre el 20-34 % de su población sub nutrida; habiendo mejorado entre el periodo 1990/1992 y 1998/2000, bajando del 23.7% al 23% y ubicándose en el grupo de países como Mali, Uganda e India, pero muy por debajo de países vecinos como Chile, Argentina y Uruguay³⁹.

Por otro lado, Bolivia todavía presenta una alta incidencia en la desnutrición global y crónica de los niños menores de 5 años (a pesar de haber disminuido en los últimos años), pero no ocurre lo mismo con el total de desnutridos por el crecimiento vegetativo de la población infantil. La insuficiencia de peso afecta al 7% de los pobladores y la insuficiencia de talla al 27% (CEPAL/PMA, 2004).

¿Y quiénes son las personas pobres y malnutridas? ¿A quiénes afectan la pobreza y la malnutrición? A las poblaciones que se encuentran principalmente en el sector rural⁴⁰, que viven en el altiplano y los valles que son campesinos (Aymaras, Quechuas), y a los habitantes de los pueblos indígenas (Tupiguaraníes, Mozetenes, etc.), que tienen un escaso acceso a los recursos productivos y al agua potable, al saneamiento básico y a los demás servicios básicos.

Al interior de esa población sobresale la situación de los niños. La probabilidad de que los niños en extrema pobreza sufran desnutrición global es entre 40% y 130% superior a la media nacional, equivalente a 2.4 y 6.4 veces más la de los no pobres (CEPAL/PMA, 2004). Por otro lado, el déficit de talla entre los niños pobres y no pobres es de 3 veces.

La probabilidad de ser desnutrido es mayor entre niños de zonas rurales que entre los urbanos. En desnutrición global, la diferencia es de 6 puntos en el país, en detrimento de la población rural infantil; y en la crónica, la diferencia es de 18.5 veces⁴¹.

Las madres y las mujeres embarazadas también constituyen otro sector vulnerable de la población por sus elevados niveles de anemia, carencia de vitamina A y otros nutrientes, lo

³⁹En cifras absolutas, el número de personas sub nutridas cambió de 1.4 millones (26% del total de la población) en 1979/1981, a 1.7 millones (26% de la población) en 1990/1992 y a 1.9 millones de personas (23% del total de la población) entre 1998/2000, constituyendo el índice más alto de toda América Latina, y sólo superado por países del Caribe y Centro América como Haití, Nicaragua y Guatemala.

⁴⁰Aunque cada día se vuelve más importante la cantidad de población que migra del campo a las ciudades constituyendo las villas miserias o los habitantes de las laderas.

⁴¹Las poblaciones rurales de las zonas altas de la cordillera son las más vulnerables a la desnutrición en el caso de los niños menores de 5 años (Potosí sobre todo, Oruro y Chuquisaca), poblaciones que son indígenas.

cual, junto a su grado de instrucción y escolaridad, influye en el estado nutricional de los hijos. Diversos estudios (Prudencio J. y Velasco M., 1987) ya han demostrado que las mayores prevalencias de desnutrición se encontraban en los grupos de madres que no tenían ningún grado de instrucción o en proceso de alfabetización. Recientes estudios de organismos internacionales (CEPAL/PMA, 2004) confirman lo anterior, al sostener que los niños desnutridos con madres que cursaron los niveles de educación primaria, son menores en un 40% respecto a los niños desnutridos con madres sin educación, lo que nos indica la urgencia de enfatizar los esfuerzos en la educación y , sobre todo, incorporar en el curriculum escolar la materia de educación en alimentación y nutrición.

Pero no es solamente el factor educación en el que hay que incidir para combatir la desnutrición en el país, sino también en el acceso a los servicios básicos, pues las incidencias de diarrea y desnutrición de los niños son mayores en los hogares que no tienen acceso al agua potable y alcantarilla. La carencia de agua potable, el manejo de ésta y el elevado riesgo de contaminación dentro del hogar, a lo cual también contribuye la falta de tratamiento del agua antes de beber, especialmente en las regiones donde las fuentes de agua son inseguras (pozos, ríos, vertientes, etc.), inciden en la desnutrición.

Otra pregunta necesaria que surge es la relativa a las causas de la desnutrición. ¿Por qué se genera la sub nutrición en el país? La sub nutrición en el país no se origina por falta de disponibilidad de alimentos, ya que – como se observó en capítulos anteriores – el país tiene suficientes recursos naturales como para producir toda clase y variedad de productos y en cantidad abundante como para atender las necesidades de alimentos de toda la población, por lo que el problema no es carencia o insuficiencia de alimentos (oferta nacional), sino el desigual acceso y mala distribución de ellos.

Pero, ¿por qué se produce esa desigualdad? Existen factores causantes entre los que sobresalen los siguientes:

a) La concentración de los recursos productivos (tierra, agua, capital) en pocas manos, mientras la mayoría de la población tiene escaso acceso a ellos. En el Oriente del país hay familias que poseen grandes cantidades de tierras (latifundios de más de 100.000 Has de propiedad) que fueron obtenidas en los gobiernos de facto, mientras en el altiplano y valles las familias no tienen tierras o tienen escasa superficie. De igual manera, los campesinos no tienen acceso al crédito por las condiciones inaccesibles y garantías que les exigen las entidades financieras; tampoco tienen acceso al agua de cultivos (riego), lo que incide, entre varios otros factores como tecnología, semillas, fertilizantes, etc., en una baja producción y acceso al mercado.

b) Una fuerte concentración de los ingresos en una población reducida, mientras la mayoría tiene ingresos bajos. El decil más rico de la población supera en más de 30 veces el ingreso per cápita del 40% más pobre, diferencias sólo superadas por Brasil (el país de las mayores diferencias en América Latina) (CEPAL/PMA, 2004). Contradictoriamente, Bolivia es el único país de toda América Latina donde más del 20% de la población está subnutrida y 75, o más, de cada mil niños mueren antes de llegar a los 5 años de edad (FAO, 2002). Estas diferencias se incrementan si se compara el 20% más rico con el 20% más pobre: los primeros tienen ingresos medios equivalentes a 44 veces los ingresos de los segundos ⁴².

c) Políticas de comercio exterior agrícola que permiten el ingreso de diversos productos extranjeros (que son subvencionados en sus países de origen), y que están desplazando de nuestro propio mercado a los productos nacionales, quitando empleo e ingresos a la población

⁴²Según el Informe de UNICEF sobre la niñez (UNICEF 2004), en relación a la distribución familiar del ingreso en Bolivia en el periodo 1990-2002, el 40% más pobre de la población recibe 13% del ingreso y el 20% más rico de la población recibe el 49% del total de los ingresos.

rural, justamente la más pobre del país (Prudencio y Ton, 2004). En esta situación inciden las políticas agrícolas internas que se traducen en una falta de control al contrabando, carencia de sostén de precios y carencia de apoyo a la producción interna de alimentos (créditos, asistencia técnica, etc.). La política comercial boliviana no protege la producción interna al no aplicar ni siquiera las medidas permitidas por la OMC en materia de importaciones y exportaciones, mientras que el resto de los países sí las aplica⁴³. También hay que considerar que en esa situación influyen las medidas proteccionistas y subsidios que aplican otros países a su agricultura⁴⁴.

La persistencia de población desnutrida en el país está demostrando que el Estado no está cumpliendo el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y tampoco el artículo 11 del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (a pesar de haber ratificado ese compromiso)⁴⁵.

El Estado boliviano debe gobernar en función de los Derechos que él se ha comprometido a respetar, es decir, debe hacer esfuerzos por favorecer los derechos de los grupos de personas más vulnerables determinadas anteriormente. Esto significa elaborar e implementar políticas y programas especialmente destinados a reducir el número de personas desnutridas (y en inseguridad alimentaria). De igual manera, significa no elaborar ni adoptar medidas susceptibles de impedir ese objetivo o de agravar la desnutrición.

Se ha visto que la mayoría de la población vive de la agricultura y la mayor parte son pequeños campesinos. La producción agrícola de los pequeños agricultores es la base de la economía y sobre todo de la seguridad alimentaria a nivel rural y urbano, por lo tanto, nacional. Ella abastece de empleo a los campesinos y de alimentos a la población urbana y a los mercados locales. La política agrícola nacional y las políticas de comercio deben reforzar a los pequeños productores campesinos y también apoyarlos.

Pero, ¿cuáles deben ser esas políticas? En primer lugar, los organismos internacionales deben dejar en libertad al país para que elabore su propia política, es decir, nuestros propios planteamientos de seguridad alimentaria y no imponernos programas económicos que no nos favorezcan como ha estado sucediendo hasta ahora. En segundo lugar, se deben elaborar estrategias que consideren que Bolivia posee suficientes recursos productivos para lograr que los campesinos produzcan nuestros propios alimentos (sin desventajas frente a los productos extranjeros), entre otros aspectos importantes como se detalla en el acápite posterior.

Estos planteamientos no constituyen ninguna novedad ya que desde hace un tiempo, diversas organizaciones de productores y sectores de la sociedad civil están realizando propuestas más o menos parecidas. Sin embargo, no se logra avanzar en ese aspecto. ¿Por qué? ¿Por qué persiste el problema? ¿Por qué no se adoptan medidas que favorezcan a la seguridad alimentaria de la población?

Fundamentalmente creemos que por **falta de una decisión política** que no sólo corresponde a este gobierno, sino a varios anteriores que no tienen la voluntad política de

⁴³De aproximadamente 15 medidas que la OMC permite aplicar a los países atrasados en materia de importaciones (contingentes de importaciones, comercio de compensación, medidas de salvaguardia, etc.), Bolivia sólo aplica 5 y 3 en materia de salud. En las exportaciones, de 11 medidas (subsidio de exportaciones, seguro de exportaciones, etc.) sólo aplica 2.

⁴⁴Por ejemplo en 1999, los países de la OCDE subvencionaron por un valor de 283.000 millones \$US, correspondiendo 114.000 millones \$US a la UE (49% PIBA), 54.000 millones de dólares a los USA (24% del PIBA). La OMC autoriza una ayuda de apoyo a la agricultura hasta del 5% del PIBA de los países desarrollados, lo que se traduce, por ejemplo, en que el Japón apoya a cada agricultor con US\$ 25.190 y con US\$ 11.378 por cada hectárea, USA con 20.803 \$US/agricultor y con 120 \$US/Ha. Los países latinoamericanos también tienen apoyos y medidas de protección a su agricultura. Brasil por ejemplo destina 23.000 millones de dólares para créditos rurales, subvenciones, stocks, asistencia técnica y otros.

⁴⁵Pero ese compromiso no sólo involucra al Estado boliviano sino que trasciende a toda la cooperación internacional en Bolivia que ratificó ese Acuerdo, ya que el compromiso obliga a otros Estados a asegurar "por vía de Acuerdos Internacionales", que el Derecho a una alimentación suficiente beneficie la atención requerida.

enfrentar este problema, lo que se traduciría en una mayor inversión de capital como lo hace por ejemplo Venezuela⁴⁶ o el Perú⁴⁷.

En Bolivia, se priorizan otros sectores de la economía nacional, como el financiero y otros proyectos, como el desarrollo alternativo; no así el tema de la seguridad alimentaria. Este tema, ubicado en el último puesto de la agenda gubernamental, se traduce por ejemplo, en que la Dirección de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud no cuenta con los recursos materiales y humanos necesarios para realizar sus labores, o más recientemente, que ningún Ministerio - incluido el Ministerio de la Presidencia de la República - quiera cobijar en su seno al recientemente creado Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), máxima instancia para encarar el problema de la alimentación y nutrición en Bolivia.

Lo anterior también se manifiesta en el sentido de que los Planes de Desarrollo Nacional (y Planes de Lucha contra la Pobreza) que se elaboran cada cierto tiempo por el gobierno de turno para presentarlos en el Club de París en busca de financiamiento no expresan el tema de la alimentación y de la seguridad alimentaria nacional.

Lo mismo sucede con los Planes de Desarrollo Departamental, que no expresan las necesidades y requerimientos de los planes municipales⁴⁸, no sólo por la postergación de las decisiones políticas, sino también por la escasa presencia del Estado a nivel de las regiones y poblados⁴⁹.

5. PROPUESTA PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La conformación de una Estrategia de Seguridad Alimentaria Nacional debe considerar, primero que nada, que la agricultura juega un rol fundamental en el país, ya que es capaz de producir alimentos para la población boliviana por los amplios recursos naturales del altiplano, valles y trópico (con diversos sistemas productivos que permitirían lograr un mayor autoabastecimiento interno, mayor autonomía y menor vulnerabilidad) y también porque cobija a un grupo importante de la población nacional (que es sujeto principal y determinante del desarrollo nacional, porque produce la mayoría de los alimentos que consumimos, porque produce materias primas para la industria y porque representa la mayoría de la fuerza de trabajo).

El desarrollo de una Estrategia de Seguridad Alimentaria implica cumplir una serie de condiciones como la intensificación del uso de las extensiones de tierra que poseemos y la disminución de las explotaciones grandes, lo cual significa abordar problemas de acceso a la

⁴⁶Que está invirtiendo cerca de 80 millones de dólares en la implementación de su Estrategia de Seguridad Alimentaria (Taller sobre las Estrategias de Seguridad Alimentaria de los países de la CAN, FAO, Lima, Octubre, 2004)

⁴⁷Que implementa una Estrategia bien detallada con objetivos y metas específicas por años, con planes de desarrollo local/regional, localización territorial, organización de espacios administrativos, identificación y caracterización de los grupos de riesgo en inseguridad alimentaria, con un marco institucional donde participan las empresas públicas, privadas, la sociedad civil, universidades y centros de investigación, con una serie de ejes de desarrollo. (FAO – CAN, 2004).

⁴⁸Una muestra clara constituyen los recientes resultados de las Mesas de Diálogo Municipales (finalizadas en XII/04) que priorizaron sus necesidades, como los recursos con los que cuentan los municipios, muy distantes de lo expresado en los Planes Departamentales.

⁴⁹Un ejemplo de lo anterior constituye la reciente experiencia del proyecto de la FAO titulado "Lineamientos de un sistema de información sobre seguridad alimentaria y nutricional en Bolivia" que pretende implementar un sistema ágil y permanente de recopilación de información climática, agrícola (producción, rendimientos), social y macroeconómica a nivel municipal para analizar y realizar recomendaciones de políticas para mejorar la SA del país. Para el efecto, en algunos municipios de Oruro se capacitó a comunitarios para la recopilación de esa información en comunidades según muestreo. Los datos fueron entregados al municipio respectivo. El problema surge cuando el municipio no tiene a quién entregar esa información para su sistematización, debido a que no hay una instancia correspondiente (y con recursos financieros) en el Ministerio de Agricultura.

tierra y la redistribución, de producción agrícola, empleo e infraestructura, complementados con políticas agrícolas y de comercio exterior.

5.1 Lineamientos básicos de una Estrategia

La Estrategia de Seguridad Alimentaria deberá:

1. Recibir un tratamiento integral y multisectorial de las instituciones públicas, privadas y organizaciones representativas de la sociedad civil y de los grupos vulnerables.
2. Considerar que la condición nutricional de la población es causa y efecto sobre el desarrollo económico.
3. Garantizar el derecho de las personas al acceso, disponibilidad, estabilidad y uso de alimentos, promoviendo la producción sostenible de alimentos estratégicos para la seguridad alimentaria y revalorizando la cultura local y la conservación de los recursos genéticos.
4. Articular políticas macroeconómicas y sectoriales tomando en cuenta su impacto en la disminución de la pobreza.
5. Promover la activa participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el diseño, ejecución, evaluación y vigilancia de políticas, programas y proyectos de seguridad alimentaria.
6. Fortalecer la institucionalidad a fin de que se garantice la planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación integral de la seguridad alimentaria en coherencia con los procesos de descentralización, inversión social y participación ciudadana.

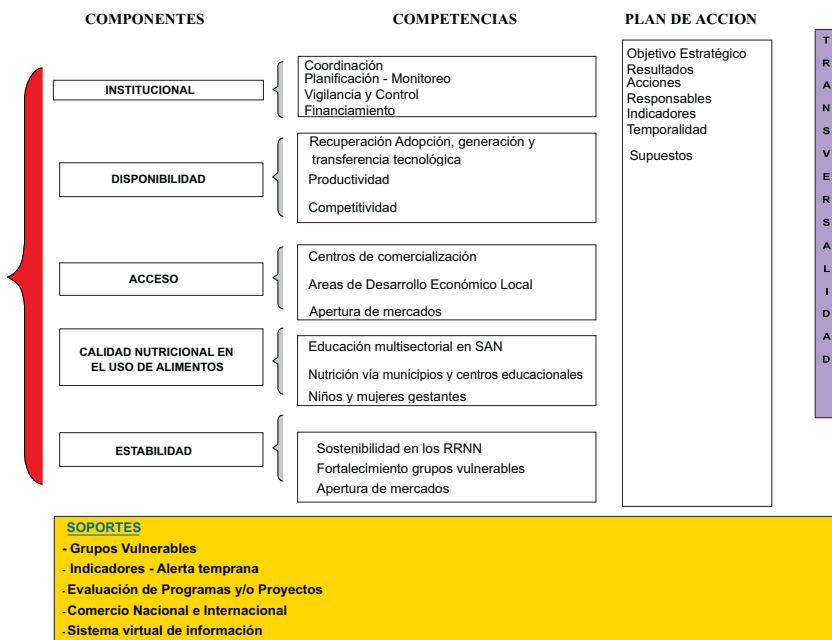
5.2 Objetivo

El objetivo principal de la Estrategia de Seguridad Alimentaria es el de reducir a la mitad el número de desnutridos en Bolivia en los próximos 12 años.

5.3 Los componentes de la Estrategia

La Estrategia estaría compuesta por cinco Componentes: el Institucional; el de Disponibilidad; el del Acceso sostenido de los alimentos; el de Calidad nutricional en el uso de los alimentos y, finalmente, el de Estabilidad. Cada uno de estos Componentes tendría sus respectivas Competencias, así como Planes de Acción, con una transversalidad entre los diferentes Componentes y con distintos soportes como los Grupos vulnerables, los Indicadores de alerta temprana, la Evaluación de programas y proyectos; el Comercio nacional e internacional y el Sistema virtual de información, tal como ilustra el siguiente esquema de la Matriz.

Figura 1.
Estrategia Nacional De Seguridad Alimentaria y Nutricional
Marco Directriz de la Estrategia



Fuente: Elaboración Propia

5.4 El Componente Institucional plantea como su objetivo principal:

Coordinar, proponer y establecer acciones, concertando y aglutinando esfuerzos y recursos de las instituciones públicas, privadas y de apoyo al desarrollo agropecuario, en beneficio de comunidades, municipios o mancomunidades que se encuentren vulnerables a la seguridad alimentaria.

La instancia Institucional máxima debería tener el rango de un Ministerio con el suficiente poder político y apoyo económico para implementar la Estrategia de Seguridad Alimentaria a nivel Nacional.

A nivel operativo se plantea una Instancia Ejecutiva; la Unidad Técnica de Coordinación, que debe incluir 4 niveles técnicos operativos a nivel de programas y proyectos. Cada nivel técnico se ocuparía de un componente de la estrategia, es decir de la disponibilidad, el acceso sostenido de alimentos, la calidad nutricional y la estabilidad; y trabajarán en coordinación con cada una de las instancias públicas y privadas adicional a la Cooperación Internacional.

Las principales atribuciones de gestión de la Unidad Técnica de Coordinación dentro la Secretaría Técnica del CONAN son las de; Coordinación, Propuestas - Estrategias,

Planificación, Monitoreo, Vigilancia - Control (en los casos de alimentos donados o destinados a poblaciones en emergencia) y Financiamiento; incluyéndose soportes que permitirán fortalecer las políticas desarrolladas e insumos para cada uno de los restantes componentes. Se deberán establecer los alcances y justificaciones que permitan la consolidación presupuestaria tanto a nivel de la Cooperación Internacional como del Tesoro General de la Nación, para lo que inicialmente se trabaja la Estrategia de acuerdo a lo establecido por el Sistema de Planificación (SISPLAN) a fin de que se incluya dentro del Plan General de Desarrollo Económico Social (PGDES) y los Planes de Desarrollo Departamental (PDD).

Los resultados esperados en este Componente son diversos, sobresaliendo que la Seguridad Alimentaria Nutricional se encuentre en programas y/o proyectos Municipales, Departamentales y Nacionales; la existencia de espacios de análisis, discusión y concertación interinstitucionales; que los recursos financieros en SAN cuentan con el apoyo del Estado, de la Cooperación Internacional y Representación de la Sociedad Civil, y que se cuentan con Unidades de Control en alimentos inocuos y vigilancia en la distribución y uso de alimentos declarados en situación de emergencia.

5.5 El Componente de Disponibilidad plantea como su objetivo principal:

Incrementar la producción y productividad agropecuarios implementando el manejo sostenible de los recursos naturales, a fin de lograr la suficiente cantidad y calidad de alimentos para el consumo de la población en condiciones de inseguridad alimentaria.

Este Componente permite establecer áreas de acción que tienen como finalidad aumentar la disponibilidad de los alimentos.

Se identifican a las instituciones más afines dentro el sector público (se incluye a Salud⁵⁰ por que es a partir de esa instancia que también deben demandarse los productos, ya sean materias primas o con valor agregado), a la Sociedad Civil y a la Cooperación Internacional que tienen una responsabilidad directa en el Componente. Adicionalmente se incluyen los Soportes que serán necesarios emplearlos, los que deberán ser desarrollados y retroalimentados con el Componente Institucional.

Los resultados esperados en este Componente son diversos, como por ejemplo que las organizaciones de productores poseen la capacidad de gestión en SAN; se diversifica la producción agropecuaria; se fortalece, optimiza y/o se implementa infraestructura productiva; aumenta la productividad agrícola. y el control en fronteras es eficiente y restringe el contrabando.

5.6 El Componente de Acceso sostenido a los alimentos plantea como objetivo principal:

Mejorar el acceso físico y económico a los alimentos en calidad y cantidad suficiente, de forma que les permita satisfacer sus necesidades elementales.

Este componente no sólo tiene que ver con el acceso económico de la población vía mejora de las condiciones de empleo o ingresos monetarios producto de su producción, sino también de la accesibilidad a los mercados locales, nacionales o internacionales donde les permitan generar ingresos por su comercialización, incluyendo aspectos relacionados a la agregación de valor a la producción.

⁵⁰Que teóricamente correspondería al Componente del Aprovechamiento Biológico adecuado de los alimentos.

Se incluyen a las instituciones del sector público más afines a este componente, las que deberán estar en estrecha coordinación con los representantes de la sociedad civil y el apoyo técnico y/o económico de la Cooperación Internacional.

Al igual que los anteriores Componentes, se incluyen algunos soportes, los mismos que deben ser permanentemente retroalimentados con la instancia Institucional, con la finalidad de tener una misma estrategia en los diferentes alcances que se establecen.

Los resultados esperados en este componente son contar con centros comerciales para un mayor acceso a los alimentos; mercados locales, nacionales e internacionales accesibles para la venta de los productos agropecuarios; la existencia de fuentes de financiamiento que promueven el acceso de los alimentos; y poblaciones y/o municipios con potencial económico productivo.

5.7 El Componente de Calidad Nutricional en el uso de los alimentos plantea como objetivo general:

Consumir alimentos inocuos con valor nutricional adecuado, que permitan disminuir y en lo posible erradicar los niveles de desnutrición aguda y crónica en que se encuentran los grupos vulnerables en seguridad alimentaria, tanto a nivel rural como peri-urbano.

Este último componente responde en esencia a la demanda de alimentos de los sectores vulnerables a la seguridad alimentaria, ya que de su uso y consumo dependerán las condiciones nutricionales futuras en que se encuentren las poblaciones, las familias, los niños preferentemente menores de dos años, y las mujeres gestantes situadas en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria.

Para ello es necesario involucrar a los sectores que hacen a una mejor educación en seguridad alimentaria y nutricional, la implementación de programas y/o proyectos vía áreas municipales y centros educacionales a través de la participación de instituciones estrechamente ligadas a este Componente, sean del sector público y privado, con la cooperación técnica y/o económica internacional.

Se incluyen soportes que deberán ser empleados en la identificación de grupos vulnerables, uniformización y estandarización de indicadores y Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de los programas y/o proyectos en seguridad alimentaria que se generen.

Los resultados esperados en este Componente son: saneamiento básico y hábitos de higiene en zonas rurales y áreas periurbanas; educación preventiva en alimentación y nutrición (es un esfuerzo multisectorial en beneficio de la población pobre y en inseguridad alimentaria); incluir dentro del Currículum Escolar asignaturas en materias de higiene y SAN, conformar equipos de educación y prácticas alimentarias para el consumo de los alimentos; el enfoque de género forma parte de los procesos de capacitación e intervención en prácticas nutricionales; los niños y mujeres embarazadas son los grupos vulnerables de mayor atención que se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria; existen los mecanismos de control de calidad e inocuidad de alimentos; y finalmente se legisla y aplica una Ley de Defensa del Consumidor.

5.8 El Componente de Estabilidad plantea como objetivo general:

Asegurar un suministro de alimentos continuo en el tiempo, reduciendo la vulnerabilidad y los riesgos del sector agropecuario.

Este Componente incluye aspectos de adopción, generación y transferencia tecnológica competitiva y de Alerta Temprana, que deberán estar estrechamente ligados a la demanda de los grupos vulnerables en seguridad alimentaria, así como al manejo sostenible de los recursos naturales.

Los resultados esperados en este Componente incluyen que los recursos financieros están disponibles en el apoyo a la SAN de los grupos vulnerables; la oferta de alimentos responde a las demandas de los grupos vulnerables a la seguridad alimentaria ante los desastres naturales y declaraciones de emergencia y contar con sistemas adecuados de información de precios y mercados.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hay una tendencia de la población a concentrarse en áreas urbanas, lo que significa que la población pobre y en inseguridad alimentaria se está trasladando del campo a las áreas marginales de las principales ciudades y el Estado está incapacitado de enfrentar esa problemática, no solamente en términos de carencia de servicios básicos (viviendas, luz, agua potable, alcantarilla) sino también en abastecimiento y distribución de alimentos básicos, y servicios de salud.

Un buen porcentaje de esa población corresponde a población joven sin perspectivas de empleos asalariados por la limitación en la educación y capacitación. El Estado no está previendo esto, y los gobiernos municipales se encuentran limitados por la escasez de recursos monetarios y también por problemas de manejo y gestión administrativa.

En los últimos años, la línea de pobreza o la distancia del ingreso de la población pobre no se han modificado. Esto significa que el ingreso promedio de los pobres es inferior en un tercio al costo promedio de la canasta de consumo familiar estimada como necesaria. En zonas rurales, la incidencia de pobreza en los últimos años también ha sido ascendente, lo que significa que el ingreso promedio de la población rural pobre apenas puede cubrir la mitad del costo de la canasta básica alimentaria familiar. Esto constituye una baja probabilidad de que Bolivia alcance la meta del Milenio. Si a eso añadimos la inestable situación socioeconómica y política que vive Bolivia desde hace 2-3 años, resulta difícil proyectar una tendencia clara y sostenida al respecto.

Un poco más de la mitad de las comunidades bolivianas se encuentra en los grupos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Asimismo, el 16% de la población total de Bolivia se concentra en 7.718 comunidades más vulnerables, y el 78% de esa población es extremadamente pobre.

Hay un incremento en la producción de los cultivos de exportación y agroindustriales en base a la superficie cosechada principalmente, pero hay un estancamiento y/o disminución de la superficie cultivada de los principales productos de consumo interno.

El patrón alimentario nacional está basado en un alto consumo de cereales, trigo principalmente, que en su gran mayoría es importado y donado. El incremento en los últimos años de la procedencia externa de este producto, al igual que del grupo de lácteos y edulcorantes, se realiza a costa de la disminución del grupo de raíces y tubérculos que en los últimos años ha disminuido drásticamente. Lo anterior implica una mayor dependencia en términos del consumo energético y un cambio en los hábitos alimentarios de la población.

En términos de la desnutrición de los niños menores, ésta ha tenido avances significativos respecto a años anteriores. No obstante, la situación continúa siendo

preocupante, sobre todo en el sector rural del país, por lo que Bolivia es catalogada como uno de los últimos de América Latina.

En el marco de las disposiciones legales hubo esfuerzos por enfrentar el problema de la pobreza, el consumo de alimentos suplementarios y la desnutrición. A pesar de eso, los esfuerzos han sido totalmente insuficientes ya que los distintos gobiernos no consideraron este tema prioritario en su agenda, y no destinaron suficientes recursos financieros y técnicos para enfrentar el tema de la inseguridad alimentaria, la salud y la nutrición de la población, sobre todo la rural.

Hace años que el país no tiene definida una Política Agrícola y de Comercio Exterior, por lo que se recomienda la urgente elaboración de ésta, que emane de diálogos y acuerdos con el sector agrícola campesino y que considere erradicar los procesos de exclusión social y económica, apoyando la infraestructura productiva y protección del mercado interno mediante la aplicación del sistema andino de la franja de precios; el establecimiento de aranceles, subsidios, medidas sanitarias y otras como hacen el resto de los países vecinos. A esto se agregarían sistemas de estabilización de precios para los productos agropecuarios, programas de ayuda a cosechas, créditos con precios establecidos, compras estatales para regular la comercialización, control de márgenes en mercados urbanos, precios mínimos en el mercado interno y otras.

Se debe considerar la Seguridad Alimentaria como una prioridad en la elaboración de políticas, programas y prácticas institucionales que favorezcan la viabilidad del sector agrícola campesino, principal productor de alimentos a nivel nacional.

Finalmente, es de suma importancia resaltar que una gran parte de la población no tiene empleo ni ingresos económicos suficientes que le permitan acceder a los alimentos en cantidades adecuadas y condiciones óptimas. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño tiene acceso físico y económico en todo momento, a la alimentación adecuada (o a los medios para obtenerla), y en Bolivia se ha demostrado que no toda la población cuenta con esa posibilidad.

Por eso se deben privilegiar políticas que permitan al Estado cumplir sus obligaciones en materia de derechos de las personas, y sobre todo el derecho a la alimentación. Esto supondrá un nuevo análisis de las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, específicamente de políticas en materia de comercio exterior y la ayuda al desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

AAA-AIPE-CIPRODEC-CDR. 2000. Memoria del diagnóstico de la problemática de seguridad alimentaria en los municipios de Pazña y Antequera (Provincia Poopo-Oruro). La Paz, Bolivia. 45 Págs.

Barrenechea Ramiro. 2002. Derecho Agrario. Edic. del Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz, Bolivia. 24 Págs.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2001. Informe Competitividad: el motor del crecimiento. Washington, USA 36 Págs.

Centro de Promoción de la Mujer (CEPROMU) – AIPE. 2001. Diagnóstico alimentario nutricional del municipio de Cairoma. La Paz, Bolivia 38 Págs.

CEPAL/WFP. 2004. Hambre y desigualdad en los países andinos. Documento síntesis. Foro del Hambre de los países de la región Andina. Quito, Ecuador 36 Págs.

Cortés Geneviève. 2000. Partir pour rester. Survie et mutation de sociétés paysannes andines (Bolivie). Edic. IRD-France. 413 Págs.

CARITAS. 2004. Revista Control Social. Una visión a 3 años del HIPC La Paz 8 Págs.

FAO. 1999. Bolivia. Perfiles nutricionales por países. Roma, Italia. 45 Págs.

FAO. 2003. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 38 Págs.

FAO. 2004. Estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Versión 1/10/04 CD.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 1994. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. La Paz, Bolivia. 62 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 1995. Encuesta de Seguimiento del Consumo de Alimentos (ESCA). Tomo II. La Paz, Bolivia. 188 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 1998 y 2003. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. La Paz, Bolivia. 148 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2002. Encuesta sobre el “Mejoramiento de las Condiciones de Vida” (MECOVI). La Paz, Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística (INE) – MPC. 1990. Encuesta de Presupuestos Familiares. Edic. INE. La Paz, Bolivia 337 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2001. Censo de Población y Vivienda. Edic. INE. La Paz, Bolivia. 164 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2003. Anuario Estadístico 2002. Edic. INE. La Paz, Bolivia. 243 Págs.

Instituto Nacional de Reforma Agraria. 2003. Gaceta Agraria. La Paz, Bolivia. 36 Págs.

Ministerio de Desarrollo Económico. 2002. Viceministerio de Exportaciones. Estadísticas de exportación de los principales productos agrícolas 1995 – 2001. La Paz, Bolivia. 164 Págs.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MAGDR – SINSAAT). 1997. Hojas de Balance de Alimentos 1988-1996. La Paz, Bolivia. 56 Págs.

MAGDR – SINSAAT. 2000. Hojas de Balance de Alimentos 1997–99. La Paz.38 Págs.

MAGDR – SINSAAT. 2001.Recomendaciones por Día de Energía y Nutrientes para la Población Boliviana. 1998 – 2000. La Paz, Bolivia. 28 Págs.

MAGDR. 1998. Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuario (MACIA). 2004. Estadísticas Agrícolas, pecuarias y exportaciones. La Paz, Bolivia. CD.

MACIA. 2003. Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT). Evaluación de la Producción Agropecuaria 2001-2002. La Paz, Bolivia. 48 Págs.

MACIA. 2003. Estrategia de Desarrollo Agropecuario Edic. MACIA. La Paz, Bolivia

Ministerio de Salud. Dirección Nacional de Nutrición.2000. Guías Alimentarias para Bolivia. La Paz, Bolivia. 56 Págs.

Prudencio, Julio y Ton Giel. 2004. Integración Regional y Producción Campesina. La Urgencia de Políticas de Soberanía Alimentaria. Edic CIOEC. La Paz, Bolivia 1986 Págs.

Prudencio, Julio. 2002 Agricultura sostenible y uso sostenible de la tierra en Bolivia. Edic. Secretariado Rural Perú – Bolivia. La Paz, Bolivia 110 Págs.

Prudencio J. y Velasco M. 1988 La Defensa del Consumo. Edic. CERES. La Paz, Bolivia.272 Págs.

Programa Mundial de Alimentos (PMA), FAO, SINSAAT, MDSP - Participación Popular. 2002. Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Bolivia. Edic Gráfica Latina. La Paz, Bolivia. 145 Págs.

Programa de Apoyo al Sector Agropecuario de Potosí (PASAP) 2003. Establecimiento de la carga laboral y efectos de relaciones socio-culturales, económicas de los miembros de una familia en 5 comunidades en 4 municipios de acción del PASAP. Mimeo, Potosí-Bolivia 59 Págs.

PMA, FAO, SINSAAT, MDSP. 2003. (Mapa de la vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria por Organización Comunitaria) Edic PMA. La Paz, Bolivia.50 Págs.

PMA, FAO, SINSAAT, MDSP 2002. Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria. La Paz, Bolivia. 67 Págs.

UNICEF 2004. La Infancia amenazada. Estado Mundial de la Infancia 2005 152 Págs.